



Landbrugsøkonomiske konsekvenser af påbud om opretholdelse af de konventionelle landbrugs permanente græsarealer samt af forbud mod pløjning af disse arealer inden for Natura 2000 og/eller inden for § 3-områder

Hansen, Jens

Publication date:
2013

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Hansen, J., (2013). *Landbrugsøkonomiske konsekvenser af påbud om opretholdelse af de konventionelle landbrugs permanente græsarealer samt af forbud mod pløjning af disse arealer inden for Natura 2000 og/eller inden for § 3-områder*, Nr. 030-0018/13-5480, 8 s., okt. 09, 2013. IFRO Udredning Nr. 2013/36

IFRO Udredning



Landbrugsøkonomiske konsekvenser af
påbud om opretholdelse af de
konventionelle landbrugs permanente
græsarealer samt af forbud mod pløjning
af disse arealer inden for Natura 2000
og/eller inden for § 3-områder

Jens Hansen

IFRO Udredning 2013 / 36

Landbrugsøkonomiske konsekvenser af påbud om opretholdelse af de konventionelle landbrugs permanente græsarealer samt af forbud mod pløjning af disse arealer inden for Natura 2000 og/eller inden for § 3-områder

Forfatter: Jens Hansen

Udarbejdet i henhold til aftale mellem Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om myndighedsberedskab.

Se flere myndighedsaftalte udredninger på www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

Landbrugsøkonomiske konsekvenser af påbud om opretholdelse af de konventionelle landbrugs permanente græsarealer samt af forbud mod pløjning af disse arealer inden for Natura 2000 og/eller inden for § 3-områder

Nærværende notat, der er udarbejdet efter anmodning fra NaturErhvervsstyrelsen har til formål at belyse de landbrugsøkonomiske konsekvenser af påbud om opretholdelse af alle konventionelle landbrugs permanente græsarealer samt af forbud mod pløjning af disse arealer inden for nedenstående områder:

1. Natura 2000 områder.
2. Områder såvel inden for Natura 2000 som inden for § 3 i Naturbeskyttelsesloven.
3. § 3 områder.

Notatet indledes med en beskrivelse af omfanget og karakteren af de permanente græsarealer samt størrelsen af arealerne inden for de nævnte områder. Herefter følger kvalitative vurderinger af de økonomiske konsekvenser – først af påbuddet om opretholdelse af de konventionelle bedrifteres permanente græsarealer og derefter af de nævnte mulige forbud mod pløjning inden for de nævnte områder.

Ved permanente græsarealer forstås ifølge enkeltbetalingsordningen arealer, der i det pågældende år anvendes til dyrkning af græs og andet grønfoder (både tilsået og naturligt), og som har været anvendt hertil i de foregående 5 år. Det gælder, selv om arealet har været pløjet én eller flere gange i løbet af denne årrække, forudsat at der har været græs på arealet i alle årene.

Ifølge egne beregninger på grundlag af NaturErhvervsstyrelsen (2013) var der anmeldt 208.970 ha med permanent græs, inklusive miljøgræs, under enkeltbetalingsordningen i 2013. Heraf var der ansøgt om enkeltbetaling til 185.739 ha, mens der af forskellige grunde ikke var ansøgt om enkeltbetaling til de resterende 23.231 ha.

Det samlede areal med permanent græs i 2013 er opdelt i tabel 1 på arealer inden for og uden for Natura 2000 samt inden for og uden for § 3 beskyttelse i 2013. Som det ses, var der var knap 68.000 ha med permanent græs inden for Natura 2000 (ovenstående område 1), hvoraf godt 48.000 ha tillige var § 3 beskyttet (område 2), mens knap 105.000 ha i alt var § 3 beskyttet (område 3). Det betyder, at ca. 124.000 ha med permanent græs var beskyttet af Natura 2000 og/eller af § 3, mens knap 88.000 ha var uden for Natura 2000 og ligeledes uden for § 3. Samlet bliver det til knap 212.000 ha med permanente græs, hvilket er lidt mere end ovennævnte anmeldte areal ifølge NaturErhvervsstyrelsen. Se tabellens fodnote.

Tabel 1. Permanente græsarealer i 2013 opdelt på områder inden for og uden for Natura 2000 samt inden for og uden for § 3 beskyttelse

	Inden for Natura 2000	Uden for Natura 2000	Permanent græs i alt
Omfattet af § 3	48.337	56.221	104.558
Ikke omfattet af § 3	19.456	87.971	107.427
Permanent græs i alt	67.794	144.192	211.985

Anm.: Opgjort som indtegnede arealer ved GIS analyser mellem indtegnede marker og naturtemaer. Tallene er i gennemsnit ca. 2 pct. større end de anmeldte arealer under Enkeltbetalingsordningen.

Kilde: Vinther et al, 2013.

Det permanent græsareal består for størstedelens vedkommende af ferske enge, heder, moser, overdrev og strandenge. Det drejer sig primært om arealer, der af forskellige grunde ikke egner sig til dyrkning af andre landbrugsafgrøder, eller som ikke er profitable at anvende hertil.

Omfanget af permanente græsarealer i 2013 under § 3 beskyttelse er opdelt i tabel 2 såvel på arealer inden for og uden for Natura 2000 som på naturtyper. Som det ses, indgår der ikke "almindelige" landbrugsarealer under § 3 beskyttelse, men udelukkende ferske enge, heder, moser overdrev og strandenge.

Tabel 2. Permanente græsarealer i 2013 under § 3 beskyttelse opdelt på områder inden for og uden for Natura 2000 samt på naturtyper

	Inden for Natura 2000	Uden for Natura 2000	Permanent græs i alt
Fersk eng	14.618	35.325	49.943
Hede	5.768	3.005	8.773
Mose	4.055	5.979	10.034
Overdrev	3.612	8.783	12.395
Strandeng	20.286	3.128	23.414
I alt under § 3	48.337	56.221	104.558

Kilde: Vinther et al, 2013

Uden for § 3 findes en del "almindelig" landbrugsjord med permanent græs, der dog ifølge definitionen af permanent græs adskiller sig fra anden "almindelig" landbrugsjord ved at have været dyrket med græs gennem de seneste mindst 6 år. Disse arealer findes formodentligt primært på landbrugsbedrifter med hestehold i form af rideskoler og hesteopstaldning mv. samt på mindre landbrugsbedrifter med grovfoderædende husdyr (heste- får og/eller ammekøer) drevet af fritidslandmænd eller ældre landmænd. Hertil kommer, at økologiske malkekvægbedrifter gennemgående har et større areal ved permanent græs end konventionelle malkekvægbedrifter, og en del dette permanente græs på disse økologiske kvægbedrifter givevis er på "almindelig" landbrugsjord.

Der foreligger ikke oplysninger om, hvordan de permanente græsarealer uden § 3 beskyttelse fordeler sig på naturtyper. Denne fordeling afviger dog fra den tilsvarende fordeling af de § 3 beskyttede permanente græsarealer ved bl.a. at omfatte en del "almindelig" landbrugsjord.

Til belysning af de permanente græsarealer betydning for landbrug af forskellig størrelse er der i tabel 3 givet en række oplysninger om disse arealer opdelt efter størrelsen af bedriftenes samlede frilandsareal. Som det ses, falder det permanente græsareals andel af det samlede frilandsareal markant med stigende bedriftsstørrelse. I bedrifter under 10,0 ha tegner permanent græs sig således

for 31 pct. af frilandsarealet mod kun 5 pct. i bedrifter på 200,0 ha og derover. Forskellen understøtter formodningen om, at en del mindre landbrugsbedrifter har permanent græs ikke blot på lidet produktiv jord, men også på ”almindelig” landbrugsjord. Af tabellen fremgå endvidere, at lidt under to tredjedele af samtlige landbrugs- og gartneribedrifter - der har frilandsarealer og er omfattet af tællingen - principielt berøres af påbuddet om opretholdelse af de permanente græsarealer. Der er her set bort fra, at påbuddet ikke gælder økologiske landbrug.

Tabel 3. Græsarealer i 2012 uden for omdriften i landbrugs- og gartneribedrifter opdelt efter størrelsen af bedrifternes samlede frilandsareal

	Antal bedrifter med permanent græs	Antal bedrifter med afgrøden i pct. af antal med frilandsareal	Permanent græs, ha pr. bedrift med afgrøden	Areal med permanent græs i pct. af det samlede frilandsareal i alle bedrifter
Bedriftsstørrelse, ha				
Under 10,0 ha	5.268	59	3,6	31
10,0.-19,9 ha	4.347	56	4,5	21
20,0-29,9 ha	2.162	67	5,9	16
30,0-49,9 ha	2.937	60	6,9	11
50,0-74,9 ha	2.176	67	7,6	8
75,0-99,9 ha	1.520	66	8,8	7
100,0-199,9 ha	3.502	75	10,7	6
200,0 ha og derover	2.710	81	21,1	5
Alle bedrifter	24.624	64	8,1	8

Danmarks Statistik (c)

Til belysning af de permanente græsarealers produktionsmæssig værdi kan nævnes, at høstudbyttet af alle permanente græsarealer taget under ét varierede mellem 2.330 og 2.640 foderenheder i gennemsnit pr. ha i årene 2008-12, mens gennemsnittet for græs og kløver i omdrift varierede mellem 7.190 og 8.410 foderenheder pr. ha i samme årrække, jf. (Danmarks Statistik b). Det kan endvidere nævnes, at de permanente græsarealers høstudbyttet pr. ha har været præget af en markant faldende tendens siden 1990. I årene 1990-94 varierede høstudbyttet således fra 3.310 til 3.780 foderenheder pr. ha mod som nævnt fra 2.330 til 2.640 foderenheder pr. ha i årene 2008-12. Konklusionen er, at de permanente græsarealer under ét har en beskeden produktionsmæssig værdi i nutidens landbrug.

En medvirkende forklaring såvel på det lave høstudbytte pr. ha af permanente græs som på det relativt kraftige fald deri siden 1990 kan man finde i ”Regnskabsstatistik for jordbrug” (Danmarks Statistik, a). Ifølge denne statistik var der 3,4 ha med permanent græs (betegnet som vedvarende græs over 5 år) i gennemsnit pr. jordbrugsbedrift i 2012, mens der var et udyrket støtteberettiget areal på 2,8 ha pr. bedrift. Det svarer til henholdsvis 110.000 ha og 78.024 ha i alt. Hovedforklaringen på denne forskel mellem NaturErhvervsstyrelsens arealstatistik og regnskabsstatistikken er, at permanent græsarealer anses som udyrkede i regnskabsstatistikken, hvis bedriften hverken har indtægter fra arealet eller har grovfoderædende husdyr. Forskel mellem disse statistikker tyder på, at en væsentlig del af de permanente græsarealer ikke anvendes - hverken til slet eller til afgræsning - men blot afpudses og på anden vis passes med henblik på at bevare arealet i

en så god miljø- og landbrugsmæssig tilstand, at det berettiger til støtte under enkeltbetalingsordningen. Forskellen bidrager endvidere til at forklare, at det gennemsnitlige høstudbytte af alle permanente græsarealer ligger på et meget lavt niveau, og at det er faldet markant, idet Danmarks Statistik beregner det gennemsnitlige høstudbytte pr. ha ud fra det samlede permanente græsareal, inklusive udyrkede permanente græsarealer.

Af ovennævnte arealer med permanent græs tilhører en del økologiske bedrifter, der ikke bliver omfattet - hverken af påbuddet om opretholdelse af arealet med permanent græs eller af mulige forbud mod pløjning af permanente græsarealer. Ifølge "Regnskabsstatistik for jordbrug 2012" (Danmarks Statistik a) havde alle økologiske landbrug 9,3 ha med permanent græs i gennemsnit pr. bedrift samt et udyrket støtteberettiget areal på 4,2 ha i gennemsnit. For alle konventionelle landbrug var de tilsvarende gennemsnit henholdsvis 3,5 ha og 2,9 ha. De økologiske landbrug har således – sammenlignet med de konventionelle – forholdsvis store arealer med permanent græs.

Opretholdelse af konventionelle permanente græsarealer

Ved vurdering af de landbrugsøkonomiske konsekvenser af påbuddet om bevarelse af konventionelle bedrifters permanente græsarealer er det væsentligt at være opmærksom på de begrænsninger - både naturgivne og lovbestemte - der er knyttet til disse arealer. Det gælder også de betingelser, der skal opfyldes, for at de pågældende arealer er støtteberettigede under enkeltbetalingen.

Store dele af de permanente græsarealer har en relativ høj vandstand, mens andre mindre dele er stærk kupperet. Det betyder, at det ikke rentabelt at anvende størstedelen af de permanente græsarealer til dyrkning af landbrugsafgrøder i omdrift.

Langt størstedelen af de permanente græsarealer er støtteberettigede under enkeltbetalingsordningen. En forudsætning herfor er dog, at disse arealer holdes i god miljø- og landbrugsmæssig stand, og således ikke forsumper eller gror til med siv og buske. Dette betyder, at opretholdelse af permanent græs oftest er den driftsøkonomisk set bedste anvendelse. Dette gælder, selv i tilfælde hvor, det produktionsmæssige nettoafkast af arealerne er negativ.

Påbuddet om opretholdelse af de konventionelle landbrugs permanente græsarealer vil forhindre omlægning af disse arealer til lavskov, der – ligesom permanent græs – er støtteberettiget under enkeltbetalingen under visse betingelser. Den begrænsning på arealanvendelsen og den heraf følgende negative effekt disse arealers på nettoafkast og værdi er vanskeligt at vurdere ikke mindst fordi, afkastet af lavskov i høj grad vil afhænge af den kommende teknologiske udvikling inden for produktionen af biomasse samt af den fremtidige udvikling i prisen på biomasse.

For § 3 beskyttede permanente græsarealer er påbuddet om opretholdelse af permanent græs uden praktisk betydning, da disse arealer skal bevares med permanent græs ifølge denne paragraf.

For konventionelle bedrifter med permanent græs på "almindelig" landbrugsjord vil påbuddet om bevarelsen heraf givetvis få negative konsekvenser i mange tilfælde. Det gælder, hvis landmanden ønsker at ændre driftsformen bort fra grovfoderædende konventionel husdyrhold til fx ren planteavl. Og det gælder også i mange tilfælde, hvis landmanden ønsker at afhænde bedriften eller bortforpagte jorden. Påbuddet om opretholdelse af permanent græs på "almindelig" landbrugsjord vil således kunne formindske efterspørgslen efter og hermed prisen på og forpagtningsafgiften af denne jord. Det vil især gælde for landbrug, hvor jorden er den eneste aktiv af væsentlig værdi, og hvor den mest oplagte køber eller forpagter ville være en nærliggende plante-, svine-, fjerkræ, minkavler.

Konklusionen er, at påbuddet om opretholdelse af de konventionelle bedrifters permanente græsarealer næppe får væsentlige negative økonomiske konsekvenser for landbruget som helhed, men at en del fortrinsvis mindre bedrifter med permanent græs på "almindelig" landbrugsjord kan blive mærkbart ramt af forbuddet.

Pløjeforbud

En del permanente græsarealer omlægges (pløjes, harves og tilsås med græs) med års mellemrum med henblik på at opnå en større og/eller bedre udbytte af græs samt i visse tilfælde desuden at begrænse omfanget af mere eller mindre giftige planter. Sådanne omlægninger kan endvidere medvirke til at holde arealet i god miljø- og landbrugsmæssig tilstand, hvilket som nævnt er en forudsætning for støtte til arealet under enkeltbetalingsordningen.

Ved vurdering af de økonomiske konsekvenser af de nævnte pløjeforbud skal man være opmærksom på, at der findes visse begrænsninger vedrørende pløjning af sådanne arealer - såvel naturgivne som lovbestemte. Af de arealer - som de mulige forbud vedrører - er pløjning ofte vanskeligt eller næsten umuligt som følge af høj vandstand eller som følge af et stærkt kuperet terræn. Hertil kommer, at der ifølge Naturbeskyttelseslovens § 3 ikke må foretages ændringer i tilstanden af de under denne paragraf beskyttede arealer. Dette indebærer bl.a., at de § 3 beskyttede permanente græsarealer kun må omlægges med samme tidsinterval som i den foregående årrække, og at sådanne arealer ikke må omlægges, hvis de ikke tidligere har været omlagt.

Inden for tidsfristen for nærværende udkast udarbejdelse er der ikke fundet anvendelige oplysninger til brug ved beregning af de landbrugsøkonomiske konsekvenser af de nævnte mulige pløjeforbud. Der savnes pålidelige oplysninger om, hvor store dele af de permanente græsarealer under § 3 og under Natura 2000 der pløjes med kortere eller længere mellemrum, hvor ofte de pågældende arealer pløjes, samt hvilken effekt pløjningen har mængden og kvaliteten af græsset. Omlægningen af de permanente græsarealer må dog - i det omfang det finder sted – formodes at forøge nettoafkastet af de pågældende arealer. Det betyder, at de nævnte mulige forbud mod omlægning vil formindske nettoafkastet, men som følge af manglende oplysninger er det ikke muligt at opgøre størrelsen af denne formindskelse.

Kilder:

Danmarks Statistik (a): Statistikbanken. Regnskabsstatistik for jordbrug 2012.

Danmarks Statistik (b): Statistikbanken. Høstresultat efter afgrøde og enhed.

Danmarks Statistik (c): Statistikbanken. Afgrøder efter afgrøde enhed og areal.

NaturErhvervsstyrelsen (2013): Arealstatistik.

Vinther, Finn P., Inge T. Kristensen, Jørgen Eriksen, Goswin J. Heckrath og Jørgen E. Olesen, (2013)
Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet.